

Lee H. Hamilton

COMMENT FONCTIONNE
LE CONGRÈS AMÉRICAIN

Un député témoin

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Monique Berry

**NOUVEAUX
HORIZONS**

Titre original : *How Congress Works and Why You Should Care*

Éditeur original : Indiana University Press, 2004.

© Lee H. Hamilton, 2004.

Cette édition française est publiée avec l'autorisation de l'éditeur original,
Indiana University Press.

Votre avis nous intéresse ! Contactez-nous à [e e ah](mailto:ars@ars-paris.state.gov)

Nouveaux Horizons est la branche édition des services culturels
du département d'État américain. Notre but est de rendre accessibles
les livres d'auteurs américains en Afrique francophone et en Haïti.
Pour connaître nos points de vente ou pour toute autre information,
consultez notre site : <https://ars-paris.state.gov>.

© Nouveaux Horizons – ARS, Paris, 2017,
pour la traduction française.

ISBN : 978-2-35745-351-7



Papier issu de forêts gérées durablement.

Sommaire

PRÉFACE	IX
1 Le rôle du Congrès	1
Le Congrès, pour quoi faire ?	2
Principe de base: la souveraineté du peuple	5
Principe de base: l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État	7
Le Congrès et le président	10
Pourquoi le fédéralisme est-il efficace ?	13
Un pouvoir décisif: promulguer les lois fondamentales du pays	17
Un pouvoir décisif: le contrôle des finances	19
Un pouvoir décisif: définir la politique étrangère	22
Le Congrès et les libertés individuelles	26
Les raisons profondes de notre réussite	29
2 L'influence du Congrès	32
Le Congrès et le tissu de notre vie	33
Les grandes réalisations de l'État	35
Une journée ordinaire	37
Le Congrès en fait plus qu'il n'y paraît	41
Une vision équitable du Congrès	44
Les membres du Congrès qui ont eu une véritable influence	46
3 Le fonctionnement du Congrès	52
Une institution complexe	53
Une institution en constante évolution	55
Les multiples rôles d'un membre du Congrès	60
Représenter les électeurs	65
Comment un projet de loi prend force de loi	69
Nous manquons de bons responsables politiques	74
Où se situe le pouvoir au Congrès ?	79
La Chambre et le Sénat	82
Voter un texte de loi: une terrible responsabilité	85
Frustrations et bonheurs du parlementaire	90

4	Le Congrès sous le feu des critiques	95
	« Les législateurs ne sont qu'une bande d'escrocs »	96
	« Le Congrès dépense trop d'argent à des fins électorales »	98
	« Mis à part se chamailler, les parlementaires ne font pas grand-chose »	101
	« On ne peut pas se fier à la parole des parlementaires »	104
	« Le Congrès paraît pratiquement conçu pour favoriser le blocage total du système »	107
	« Les membres du Congrès se prêtent trop facilement au compromis »	109
	« L'argent tient aujourd'hui trop de place dans la politique »	113
	« Les parlementaires perdent le contact avec leurs électeurs »	114
	« Le Congrès est aux mains des lobbyistes et des groupes d'intérêt »	117
	Conclusion	121
5	Quelques pistes pour améliorer le fonctionnement du Congrès	122
	Le déclin de la civilité	123
	L'importance d'un bon processus législatif	126
	Une meilleure concertation entre la Maison-Blanche et le Congrès	130
	Le Congrès doit exercer un véritable contrôle	133
	Un plus grand respect de l'éthique	137
	Réfléchir à l'avenir	140
	La course à l'argent	144
	Mieux informer les citoyens sur le fonctionnement du Congrès	148
	S'attaquer de front aux questions difficiles	150
	Le Congrès et l'intérêt général	152
	Conclusion	155
6	La participation des citoyens	156
	Un défaut de communication	157
	S'impliquer davantage dans le travail du Congrès	161
	Les pierres angulaires de l'engagement citoyen	166
	Comment faire connaître votre point de vue au Congrès ?	169
	Des citoyens qui ont pesé sur le cours des choses	174
	Le gouvernement du peuple, est-ce réellement possible ?	178
	Renforcer la démocratie représentative	181
	NOTES	187

1

Le rôle du Congrès

James Madison, principal rédacteur de la Constitution, estimait que, dans une démocratie représentative, « l'autorité législative prédomine nécessairement¹ ». Il suffit de jeter un regard, même rapide, sur les pouvoirs accordés au Congrès par la Constitution – vote des lois applicables à l'ensemble du territoire, établissement et financement des départements du gouvernement, réglementation des échanges commerciaux, ratification des traités internationaux, levée et entretien des forces armées, déclaration de guerre – pour qu'il apparaisse clairement que les Pères fondateurs voyaient dans le Congrès (ou Parlement) l'organe principal de gouvernement. Ils l'ont investi de la majeure partie des pouvoirs et avaient une vision grandiose de ce qui était manifestement dans leur esprit le « premier pouvoir » de l'État.

Mais nombreux sont aujourd'hui les citoyens qui n'ont pas, tant s'en faut, une vision aussi flatteuse de leur parlement ; ils ne lui manifestent souvent qu'une faible confiance et le considèrent rarement comme jouant un rôle majeur dans la réussite du pays. De

nombreuses voix – depuis les représentants officiels de l’administration jusqu’aux médias – expriment ou renforcent une conception qui met l’exécutif au centre du gouvernement, l’essentiel du pouvoir se trouvant réuni entre les mains du président, en particulier quand le Congrès ne se montre pas à la hauteur de ses responsabilités.

Nous nous attacherons dans ce chapitre à faire toute la lumière sur cette question : nous examinerons quels sont aujourd’hui les rôles et les pouvoirs principaux du Congrès, en commençant par montrer pourquoi le fait d’avoir ou non un parlement est réellement important.

Le Congrès, pour quoi faire ?

Je roulais un jour sur une route du sud de l’Indiana, sortant d’une réunion pour me rendre à une autre, quand j’ai allumé la radio. Un commentateur déversait ses critiques sur le Congrès. Je ne me rappelle plus ce que nous avons fait pour le contrarier, mais je me rappelle très bien, en revanche, la phrase par laquelle il avait conclu sa diatribe : « Tout irait beaucoup mieux si nous abolissions purement et simplement le Congrès ! »

Je me souviens d’avoir pensé en moi-même à quel point cet homme se méprenait sur la Constitution et sur notre démocratie représentative. « Ce garçon, ai-je déclaré à la radio, aurait besoin de quelques leçons d’histoire. »

Il faut avoir en mémoire que les hommes qui rédigèrent notre Constitution voulaient absolument éviter qu’une seule et même personne soit en mesure d’imposer sa volonté au pays. Ils sortaient précisément d’un conflit avec la Grande-Bretagne qui avait l’absolutisme pour mobile, et ils n’avaient nullement envie de recréer sur notre sol quelque nouvelle sorte de monarchie. Tout aussi important, ils étaient également convaincus qu’un dirigeant, même élu par le peuple, ne devait pas disposer d’une trop grande liberté de manœuvre. C’est pourquoi ils répartirent les principales responsabilités de l’État entre les trois pouvoirs. Ils avaient la certi-

tude que la liberté n'aurait aucun sens sans un pouvoir législatif indépendant du président et capable, en contrôlant l'action de ce dernier, de représenter le peuple.

Le Congrès joue à n'en pas douter un certain nombre de rôles importants – assurer le bon fonctionnement du pays, voter le budget, gérer les conflits, s'attaquer aux questions difficiles. Mais sa mission la plus fondamentale n'est pas de traiter telle question spécifique à laquelle est confrontée la nation mais de contrebalancer le pouvoir d'un dirigeant unique afin de préserver la liberté du peuple. Un corps législatif indépendant composé de représentants du peuple est la meilleure garantie de liberté dans notre pays, comme d'ailleurs dans n'importe quel autre. En vérité, je doute que la liberté puisse exister – ou ait jamais existé – dans une nation dépourvue d'un parlement libre et indépendant. C'est pourquoi, depuis sa création en tant que premier pouvoir de notre système de gouvernement, la mission historique du Congrès reste la protection de la liberté.

Si vous visitez le Capitole, à Washington, ne manquez pas, en approchant de la Chambre des représentants, de lever les yeux vers le fronton qui surplombe la porte d'entrée : vous y verrez, bien visiblement inscrite, la phrase d'Alexander Hamilton : « *Here, sir, the people govern.* » (Ici, Monsieur, c'est le peuple qui gouverne.) Il est facile, aujourd'hui, de déclarer avec cynisme que les mots de Hamilton disparaissent sous la poussière. Mais ceux qui tiennent de tels propos ont tort, car le Congrès est le fidèle reflet de ce que nous sommes, avec nos forces et nos faiblesses. Il reflète nos particularités régionales, notre diversité ethnique, religieuse et raciale, la multitude de nos professions et l'éventail de nos opinions sur tous les sujets, depuis la valeur de la guerre jusqu'à la guerre pour les valeurs. Le Congrès est l'organe du gouvernement le plus représentatif de la population. Ce n'est pas un hasard si les fondateurs lui ont conféré le pouvoir de faire les lois, de lever les impôts, de décider de la manière dont le gouvernement en dépensera le produit et de déclarer la guerre. Le Congrès donne au peuple la possibilité de faire entendre sa voix – peut-être devrais-je dire ses

voix – dans les allées du pouvoir. Parce qu’il représente la multitude que nous sommes, le Congrès a pour mission essentielle de concilier nos multiples points de vue sur les grandes questions politiques du moment. C’est la raison pour laquelle le Congrès prend souvent son temps pour traiter les problèmes. Pour faire leur travail, nos parlementaires* doivent élaborer des compromis, convaincre leurs collègues par la force de leurs arguments et parvenir à un consensus, sinon à une solution, dans l’approche de ces problèmes.

J’ai siégé au Congrès suffisamment longtemps pour savoir qu’il n’est pas toujours à la hauteur de toutes les ambitions que les fondateurs de la nation avaient placées en lui. Cependant, même s’il ne traite pas une question donnée de façon satisfaisante, il n’en reste pas moins fidèle à sa mission d’ensemble. « Nombreux sont les hommes qui, à toutes les époques, ont préféré, chaque fois qu’ils ont eu le choix, le confort, le sommeil et la belle vie plutôt que la liberté, écrivait John Adams à son cousin Samuel en 1790. En conséquence, nous ne devons pas compter seulement sur l’amour de la liberté présent dans l’âme humaine pour assurer sa sauvegarde. Il faut prévoir la mise en place d’institutions politiques susceptibles de soutenir cet amour de la liberté contre ses ennemis². »

C’est précisément le travail qu’accomplit le Congrès : en faisant entendre la voix du peuple face à un pouvoir incontrôlé, il est le garant de la liberté. Et depuis plus de deux cents ans, les Américains jouissent d’un niveau de liberté dont les habitants des autres pays osent à peine rêver. Voilà pourquoi les commentateurs de la radio qui aimeraient voir disparaître le Congrès feraient bien de se plonger dans un manuel d’histoire et de réfléchir un peu plus à la question.

* Nous emploierons ici le terme « parlementaires » pour désigner les membres du Congrès, qu’ils siègent à la Chambre des représentants ou au Sénat. (N. D. T.)

Principe de base : la souveraineté du peuple

Chaque été, à l'approche du 4 juillet, je suis frappé par le caractère inadéquat de l'appellation « Independence Day » donnée à cette journée. Non pas, certes, que je veuille minimiser le courage qu'ont eu nos fondateurs d'affirmer leur indépendance face à la Grande-Bretagne ou de se battre pour la faire respecter. Mais, quand on y réfléchit, ce que nous célébrons en réalité n'est pas la victoire à l'issue d'un combat, mais la victoire d'un concept. Ce qui était véritablement révolutionnaire dans la guerre d'Indépendance – dans la Révolution américaine – c'était la notion ancrée au plus profond des consciences que, dans un gouvernement légitime, la souveraineté appartient au peuple, détenteur du pouvoir ultime de décision. Selon ce concept, le pouvoir suprême n'appartient ni au Congrès, ni au président, car c'est au peuple qu'est dévolue l'ultime autorité.

Cette idée nous apparaît aujourd'hui comme une évidence, tout comme notre régime de démocratie représentative, parce que nul d'entre nous n'a jamais connu d'autre forme de gouvernement aux États-Unis et que la plupart des autres nations – suivant souvent notre exemple – sont soumises à quelque organe législatif dont les membres sont désignés par le peuple. Toutefois, à l'époque de sa mise en place, notre système était tout simplement stupéfiant. Certes, il y avait eu des précédents historiques remontant à la Grèce et à la Rome antiques. Mais rien de véritablement comparable à ce que nos fondateurs mirent en place, ni jamais, en tout cas, de modèle d'une telle ampleur ni d'une telle ambition. On pensait, à l'époque, que tout système démocratique, dès lors qu'il ne se limitait pas au niveau le plus modeste, ne pouvait que déboucher sur l'anarchie et la loi de la rue.

« On n'a eu de cesse, écrit l'historien Bernard Bailyn à propos des fondateurs, de les mettre en garde contre la folie qu'il y avait à défier les traditions établies, contre cette invraisemblable prétention qu'ils avaient, eux, obscurs personnages perdus aux confins de la civilisation européenne, d'en savoir plus que les autorités

établies qui les gouvernaient, de se croire capables de créer un système plus libre et finalement plus durable que tout ce qu'on pouvait connaître à l'époque dans les centres vitaux de la métropole³. » Peut-être le slogan « pas d'imposition sans représentation » est-il né de la frustration engendrée par les exigences du roi d'Angleterre, mais il était enraciné dans cette idée radicale selon laquelle c'est le peuple qui doit avoir le dernier mot dans sa propre gouvernance.

Les grandes formules forgées à l'époque n'ont cessé de résonner tout au long de notre histoire : « Nous, le peuple », « le consentement des gouvernés », « les bienfaits de la liberté », « une union plus parfaite ». Ce ne sont pas de simples termes techniques à l'usage des spécialistes de sciences politiques. Ce sont les mots dont nous sommes nourris, qui incarnent la foi citoyenne à laquelle nous adhérons tous. Notre système repose clairement sur la conviction qu'il ne peut y avoir de liberté qu'à la seule condition que celui qui est gouverné le soit de son propre gré et ait voix au chapitre. Nul n'est doté de qualités suffisantes pour justifier qu'il gouverne autrui sans son consentement : telle était la conviction des fondateurs, et ils en ont fait la charpente de notre système.

La question à laquelle ils devaient s'atteler et qui continue de se poser à nous, était de savoir comment faire en sorte que les opinions du peuple puissent effectivement s'exprimer dans l'action politique. Ils avaient conscience que la démocratie directe – système dans lequel tous les citoyens participent directement aux décisions du gouvernement – a ses limites. Cela pouvait fonctionner à l'intérieur d'une petite communauté dont tous les membres avaient le temps et la formation nécessaires pour étudier les questions et voter en toute connaissance de cause ; mais dans une société complexe, le système présente de graves inconvénients. Madison et ses compatriotes voulaient se prémunir contre la tyrannie de la majorité, permettre aux passions de s'apaiser dans un débat calme et réfléchi, faire en sorte que la voix de la minorité soit entendue et ses droits respectés. C'est

pourquoi ils optèrent pour une démocratie représentative, c'est-à-dire un système dans lequel le peuple élirait des représentants pour faire entendre sa voix à Washington. Cette « assemblée représentative, a écrit John Adams, devra être l'exacte réplique, en miniature, du peuple tout entier. Elle devra penser, sentir, raisonner et agir comme lui⁴. » Et surtout, elle devra être responsable devant lui.

Telle est l'expérience qu'a tentée l'Amérique. Nul ne savait alors si la séparation des pouvoirs garantirait la liberté du peuple et son génie politique. Nul ne savait si au cours des décennies, puis des siècles à venir, une constitution écrite permettrait de contenir les deux tyrannies redoutées par les fondateurs – celle d'un pouvoir exécutif fort et celle d'une majorité populaire forte. Et nul, à coup sûr, ne savait si le Congrès refléterait réellement la volonté d'une société grouillante de vie, diverse et inventive. On trouve, à tout moment de notre histoire, des Américains pour affirmer que l'expérience est sur le point d'échouer. Il n'en reste pas moins que notre Constitution est la plus ancienne jamais fixée sur le papier qui soit encore en application et que sa légitimité demeure solide. Elle a passé avec succès l'épreuve du temps. Mais cela ne garantit nullement qu'elle résistera à toutes les épreuves que lui réserve l'avenir. Il ne nous faudra jamais abandonner notre détermination à parfaire l'union.

Principe de base : l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État

L'occasion m'a été donnée, il y a quelques années, de passer plusieurs jours en Chine aux côtés du président Bill Clinton. Lors de l'une de nos étapes, dans une petite agglomération non loin de Pékin, on me demanda d'expliquer le système américain de gouvernement à un groupe de deux ou trois cents étudiants chinois. Ne disposant que de quelques minutes pour préparer mon exposé, je m'employai à utiliser au mieux le temps qui m'était imparti. Les étudiants se montrèrent attentifs et extrêmement polis, mais je ne